

## PRAKTIK KARTEL DALAM PERDAGANGAN SAPI IMPOR (ANALISIS PUTUSAN KPPU NOMOR 10/KPPU-I/2015)

Oleh:

**Niril Kusuma Nurhayati**

Fakultas Hukum Universitas Surabaya

Email: kusumajaviera@gmail.com

### Abstrak

Sapi maupun daging sapi sudah menjadi komoditas yang sangat dicari oleh masyarakat secara umum, terutama di kota-kota besar. Dapat dikatakan sapi maupun daging sapi adalah kebutuhan primer yang harus dijaga jumlah ketersediaannya serta rantai distribusinya. Minimnya ketersediaan atau terhambatnya pasokan akan menjadi masalah yang dapat memengaruhi komoditas lain di masyarakat. Penelitian ini akan membahas dan menganalisis secara khusus Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Nomor 10/KPPU-I/2015 berkaitan dengan dugaan terjadinya praktik kartel dalam perdagangan sapi impor di beberapa wilayah di Indonesia. Penelitian ini bertumpu pada metode yuridis normatif dengan memanfaatkan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Penelitian ini menghasilkan kesimpulan bahwa pertimbangan hukum dan rekomendasi yang diberikan KPPU sudah tepat dengan memberikan beberapa poin analisis. Penelitian ini juga menghasilkan beberapa saran berkaitan dengan perdagangan sapi impor maupun pencegahan praktik kartel di Indonesia.

**Kata kunci:** Praktik kartel, sapi impor, KPPU.

### 1. PENDAHULUAN

Sebagai negara berkembang, Indonesia masih terus menggalakkan pembangunan dalam berbagai bidang. Sampai dengan akhir 2017, terdapat 245 proyek dan dua program yang dikategorikan sebagai Proyek Strategis Nasional masih terus dikerjakan oleh Pemerintah (Kemenko Perekonomian, 2017). Pembangunan tersebut tidak mungkin dilakukan Pemerintah saja sebagai pihak tunggal. Pemerintah sangat membutuhkan pihak swasta untuk dapat memajukan dan mengembangkan Indonesia.

Ketergantungan tersebut dapat dilihat dari berbagai upaya Pemerintah dalam memperbaiki birokrasi dalam kegiatan bisnis di Indonesia. Berdasarkan laporan terbaru yang diterbitkan Bank Dunia, peringkat kemudahan berusaha/berbisnis (*ease of doing business*) di Indonesia terus mengalami peningkatan. Posisi Indonesia pada 2018 naik 19 peringkat jika dibandingkan dengan 2017, yaitu dari posisi 91 menjadi 72 dari 190 negara yang disurvei (Kemenko Perekonomian, 2018). Pemerintah tentunya berharap dengan kenaikan peringkat tersebut dan ditambah dengan berbagai insentif yang nantinya diberikan, para investor lokal maupun asing, semakin tertarik untuk mendirikan usaha di Indonesia.

Peningkatan jumlah pengusaha dan kegiatan usaha dari waktu ke waktu harus diakui membawa dampak yang besar dalam berbagai sektor kehidupan. Peningkatan tersebut pasti berbanding lurus dengan besarnya penerimaan pajak. Pemerintah akan semakin mampu untuk terus melaksanakan program pembangunan yang telah direncanakan dengan matang sebelumnya. Selain itu lapangan kerja juga akan bertambah. Dengan kata lain, pada akhirnya kemajuan

Indonesia bukan lagi hal yang mustahil diwujudkan.

Peningkatan pengusaha dan kegiatan usaha tersebut di sisi lain juga membuat persaingan usaha semakin ketat. Margin keuntungan yang dapat diperoleh pengusaha bisa saja mengalami penurunan signifikan. Para pengusaha harus lebih pandai dan bijak dalam melakukan efisiensi usaha agar usahanya tidak tercekik akibat sengitnya persaingan.

Tidak dapat dipungkiri memang persaingan tersebut pasti akan mempersulit pihak-pihak tertentu. Pengusaha yang malas untuk bersusah payah dan enggan melakukan efisiensi akan mencoba cara-cara lain untuk menjaga stabilitas keuntungan usahanya, atau bahkan berusaha meningkatkan keuntungan yang harus diperoleh. Usaha tersebut tidak jarang merupakan tindakan yang tidak patut dan menjadi batu sandungan atau bahkan tali tambang yang mencekik pengusaha lainnya. Misalnya dengan melakukan jual rugi (*predatory pricing*), praktik monopoli, dan sebagainya.

Situasi dan kondisi dalam persaingan usaha tidak sehat akan menimbulkan eksekusi buruk bagi perekonomian nasional. Akan terbentuk jurang yang begitu lebar dalam kelompok-kelompok masyarakat karena terpusatnya kekuatan ekonomi pada perorangan atau kelompok tertentu. Masyarakat yang termasuk dalam kalangan ekonomi menengah ke bawah tidak akan pernah bisa berkembang dan menikmati kesejahteraan karena sektor-sektor ekonomi yang berdampak besar telah dikuasai orang atau kelompok tertentu.

Contoh nyata yang terjadi misalnya adalah dibentuknya sebuah lembaga bernama Badan Penyangga dan Pemasaran Cengkeh (selanjutnya

disebut BPPC) yang dipimpin Hutomo Mandala Putra atau dikenal sebagai Tommy Soeharto, putra dari Presiden kedua Republik Indonesia, Soeharto. Dalih yang dikemukakan bahwa pembentukan BPPC dilakukan demi menjaga stabilitas harga cengkeh (Aditia Purnomo, 2017). Realitanya, BPPC melakukan praktik monopoli. Semua cengkeh harus dijual petani ke Koperasi Unit Desa untuk selanjutnya disetorkan kepada BPPC. BPPC bahkan menetapkan harga yang sangat rendah terhadap cengkeh yang dijual petani. Cengkeh hanya boleh dijual petani sebesar dua ribu rupiah untuk setiap kilogram, padahal sebelumnya cengkeh bernilai dua puluh ribu rupiah per kilogram. Petani menjadi enggan untuk menanam cengkeh mengingat harga yang sedemikian murah, sehingga pada akhirnya tanaman cengkeh tidak terurus. Ditetapkan pula dalam tahap berikutnya, bahwa semua pabrik rokok harus membeli cengkeh dari BPPC.

Struktur pasar demikian memang tidak mencerminkan persaingan sempurna yang salah satu syaratnya adalah ada banyak penjual dan pembeli. BPPC menjadi ilustrasi terjadinya monopsoni dan monopoli. Terhadap petani cengkeh, BPPC merupakan pembeli tunggal dan di saat yang sama BPPC menjadi penjual tunggal terhadap semua pabrik rokok.

Cara-cara demikian sudah menjadi hal yang biasa dan jamak terjadi pada orde baru. Tujuannya memang jelas, menguntungkan orang-orang, pihak-pihak, dan kelompok yang dekat dengan penguasa pada masa itu. Sudah dapat ditebak bahwa yang menjadi korban pada ujungnya adalah masyarakat. Seperti dalam ilustrasi cengkeh tadi, para petani cengkeh harus kehilangan mata pencahariannya karena apa yang biasa dikerjakan sudah tidak mampu menghasilkan cukup uang bagi kehidupan sehari-hari.

Sesungguhnya sudah terlalu jelas tujuan Negara sebagaimana termaktub dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945). Memajukan kesejahteraan umum adalah salah satunya. Tidak mungkin kesejahteraan mampu dimajukan jika penguasa hanya berpikir untuk terus menguntungkan para kroni. Mengingat tujuan Negara tersebut, peran dan kebijakan Negara dalam menjaga persaingan usaha yang sehat harus dikembalikan pada jalur yang benar. Atas dasar pemikiran tersebut, diundangkanlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut UU No. 5 Tahun 1999).

Betapa berbahayanya akibat dari persaingan usaha tidak sehat dapat dilihat dari sejarah Indonesia sendiri. Harus diakui persaingan usaha tidak sehat merupakan salah satu faktor yang membawa Indonesia dalam krisis ekonomi 1997-1998. Selama era orde baru, para pelaku usaha

sering melakukan tindakan yang jelas-jelas bertentangan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat, seperti yang telah dikemukakan dalam contoh sebelumnya (Budi Kagramanto, 2008).

Kondisi tersebut diakui secara eksplisit dalam Penjelasan Umum UU No. 5 Tahun 1999, yang dikutip penulis berikut ini:

“Peluang-peluang usaha yang tercipta selama tiga dasawarsa yang lalu dalam kenyataannya belum membuat seluruh masyarakat mampu dan dapat berpartisipasi dalam pembangunan di berbagai sektor ekonomi. Perkembangan usaha swasta selama periode tersebut, di satu sisi diwarnai oleh berbagai bentuk kebijakan Pemerintah yang kurang tepat sehingga pasar menjadi terdistorsi. Di sisi lain perkembangan usaha swasta dalam kenyataannya sebagian besar merupakan perwujudan dari kondisi persaingan usaha yang tidak sehat.

Fenomena diatas telah berkembang dan didukung oleh adanya hubungan yang terkait antara pengambil keputusan dengan para pelaku usaha, baik secara langsung maupun tidak langsung sehingga lebih memperburuk keadaan. Penyelenggaraan ekonomi nasional kurang mengacu kepada amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, serta cenderung menunjukkan corak yang sangat monopolistik.

Para pengusaha yang dekat dengan elit kekuasaan mendapatkan kemudahan-kemudahan yang berlebihan sehingga berdampak kepada kesenjangan sosial. Munculnya konglomerasi dan sekelompok kecil pengusaha kuat yang tidak didukung oleh semangat kewirausahaan sejati merupakan salah satu faktor yang mengakibatkan ketahanan ekonomi menjadi sangat rapuh dan tidak mampu bersaing.”

Persaingan usaha tidak sehat jelas merugikan kepentingan masyarakat secara luas. Masyarakat yang sangat membutuhkan produk terkait mau tidak mau harus mengeluarkan uang yang sedemikian besar. Tidak hanya masyarakat, dampaknya akan sampai pada pelaku usaha lain yang tidak mampu berbuat apa-apa karena pada umumnya pelaku usaha yang melaksanakan persaingan usaha tidak sehat memiliki kekuasaan dan jaringan yang besar, serta sumber logistik dalam jumlah banyak. Bagi para pelaku usaha yang lain, tidak ada pilihan lagi selain mengalah.

Salah satu contoh kasus terkait persaingan usaha tidak sehat yang akan dibahas dalam makalah ini adalah perkara kartel perdagangan sapi impor di Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi (selanjutnya disebut JABODETABEK) dengan Nomor Perkara 10/KPPU-I/2015. Ada 32 terlapor yang diperiksa dalam perkara *a quo*. Para terlapor diduga melanggar Pasal 11 dan Pasal 19 huruf c UU No. 5 Tahun 1999 karena adanya dugaan pengaturan jumlah pasokan sapi impor dan harga penjualan di wilayah Jabodetabek melalui Asosiasi

Produsen Daging dan *Feedlot* Indonesia (selanjutnya disebut APFINDO).

Setelah dilakukan pemeriksaan dan melalui proses persidangan, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (selanjutnya disebut KPPU) memutuskan bahwa para terlapor terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 11 dan Pasal 19 huruf c UU No. 5 Tahun 1999. Pembahasan akan lebih terfokus pada Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 yang melarang dibuatnya perjanjian di antara pelaku usaha dengan maksud mempengaruhi harga, yang dikenal juga dengan istilah kartel.

## 2. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif. Menurut Johnny Ibrahim (2006, hal. 95), metode penelitian yuridis normatif adalah: "Penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah - kaidah atau norma-norma dalam hukum positif". Ronny Soemitro juga (1988, hal. 13) berpendapat bahwa: "Konsepsi ini memandang hukum sebagai suatu sistem normatif yang bersifat mandiri, tertutup dan terlepas dari kehidupan masyarakat yang nyata".

Pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). *Statute approach* yaitu pendekatan yang dilakukan dengan mengidentifikasi serta membahas peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pendekatan konseptual berangkat dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Sedangkan pendekatan secara *case approach* yaitu suatu pendekatan dengan menggunakan kasus sebagai pembahasan. Pendekatan Peraturan - undangan (*statute approach*) yang dilakukan dengan menelaah semua undang - undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Melalui pendekatan konseptual, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum yang akan dibahas.

Pendekatan peraturan perundang-undangan di sini adalah pendekatan yang menekankan pada pencarian norma yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Pendekatan konseptual yang dimaksud adalah pendekatan dengan melihat konsep-konsep yang ada dan berlaku berkaitan dengan praktik kartel atau bentuk-bentuk persaingan usaha tidak sehat lainnya.

## 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

**Analisis Terhadap Pertimbangan Hukum/*Ratio Decidendi* Majelis Komisi dalam Putusan Perkara Nomor 10/KPPU-I/2015**

Pertama akan diuraikan terlebih dahulu kronologi yang terjadi dalam perkara *a quo*. Terdapat 32 terlapor dalam perkara *a quo* yang terdiri atas PT. AKM sebagai Terlapor I, PT. APS sebagai Terlapor II, PT. AGP sebagai Terlapor III, PT. AJK sebagai Terlapor IV, PT. AAL sebagai Terlapor V, PT. AS sebagai Terlapor VI, PT. BMT sebagai Terlapor VII, PT. CABS sebagai Terlapor VIII, PT. EI sebagai Terlapor IX, PT. FMP sebagai Terlapor X, PT. GGL sebagai Terlapor XI, PT. LJP sebagai Terlapor XII, PT. LMaL sebagai Terlapor XIII, PT. LMeL sebagai Terlapor XIV, PT. PT sebagai Terlapor XV, PT. RAI sebagai Terlapor XVI, PT. SAg sebagai Terlapor XVII, PT. SNI sebagai Terlapor XVIII, PT. SAn sebagai Terlapor XIX, PT. TUM sebagai Terlapor XX, PT. WMP sebagai Terlapor XXI, PT. KGU sebagai Terlapor XXII, PT. SGL sebagai Terlapor XXIII, PT. NTF sebagai Terlapor XXIV, PT. KAR sebagai Terlapor XXV, PT. SCK sebagai Terlapor XXVI, PT. BPS sebagai Terlapor XXVII, PT. CMT sebagai Terlapor XXVIII, PT. KLJ sebagai Terlapor XXIX, CV. MASan sebagai Terlapor XXX, CV. MASam sebagai Terlapor XXXI, dan PT. KASA sebagai Terlapor XXXII.

Para Terlapor adalah importir dan perusahaan penggemukan sapi atau yang dikenal dengan sebutan *feedloter*. Berdasarkan pemeriksaan yang dilakukan, ditemukan fakta adanya afiliasi di antara para Terlapor, baik dalam hal pemegang saham, maupun direksi dan komisaris. Konsumen para Terlapor adalah Rumah Potong Hewan (selanjutnya disebut RPH) dan orang perorangan (jagal). Objek perkara adalah perdagangan sapi untuk memasok kebutuhan daging sapi di wilayah Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi (Jabodetabek) pada 2013 sampai dengan Agustus 2015. Lebih spesifik, produk yang menjadi objek perkara adalah sapi impor, yang menurut investigator perkara *a quo*, bahwa sekalipun sejenis dengan sapi lokal dan kerbau, tidak akan menjadi pilihan alternatif bagi konsumen sapi impor. Dengan kata lain, tidak ada produk substitusi bagi konsumen sapi impor. Konsumen sapi impor lebih memilih untuk tidak berdagang jika tidak ada pasokan produk karena keunggulan produk sapi impor tidak bisa digantikan sapi lokal ataupun kerbau.

Para Terlapor sebagai pelaku usaha yang menyediakan sapi impor, memperoleh produknya berdasarkan alokasi yang ditetapkan Pemerintah. Alokasi tersebut disepakati Pemerintah dan Asosiasi Produsen Daging dan Feedlot Indonesia (APFINDO) yang diberlakukan 2012 dan awal 2013 untuk mengatur alokasi bagi setiap pelaku usaha yang mengajukan izin impor. Penentuan alokasi setiap pelaku usaha berdasarkan kriteria tertentu dari Pemerintah. Namun demikian, tidak ada pertimbangan atas afiliasi para pelaku usaha yang mendapatkan alokasi.

Harga sapi pada tahun 2009 sekitar Rp 21.500,-/kg (dua puluh satu ribu lima ratus per kilogram) dan pada tahun 2014 sekitar Rp. 34.500,-/kg (tiga puluh empat ribu lima ratus rupiah per kilogram). Harga yang terbentuk pada tahun 2014 tersebut sama atau lebih tinggi daripada harga permintaan Pemerintah pada Juli 2013 pada saat impor sapi berkurang padahal volume impor sapi tahun 2014 kurang lebih sama tahun 2009. Sejak 2010, Pemerintah mencanangkan program swasembada daging sapi dan kerbau pada 2014. Harga-harga sapi pun mulai naik, dan puncaknya Juni sampai Juli 2013 harga telah mencapai Rp 37.000,- per kilogram sampai Rp 38.000,- per kilogram. Kementerian Perdagangan lalu meminta *feedloter* agar menurunkan harga di level Rp 33.000,- per kilogram. Harga tersebut masih memberikan keuntungan bagi pelaku usaha.

Asosiasi RPH di wilayah pemasaran daging Jabodetabek sempat melakukan mogok pada 2015 dengan alasan tidak dapat menjual daging sapi karena harga dari *feedloter* yang terlalu mahal. *Feedloter* mengurangi pasokan sapi ke RPH dengan alasan mengatur pasokan agar tetap terjaga. Akibatnya terjadi kenaikan harga sehingga keuntungan yang diperoleh semakin bertambah. Padahal jika mengikuti harga yang diminta Pemerintah pun, pelaku usaha tidak mengalami kerugian.

Para *feedloter* diketahui pernah mengadakan pertemuan-pertemuan di asosiasi, yaitu APFINDO. Beberapa Terlapor mengatakan pertemuan yang dilakukan hanya membahas seputar kebijakan Pemerintah terkait impor sapi. Namun ternyata ditemukan fakta bahwa dalam pertemuan tersebut juga dilakukan pembahasan tentang harga jual sapi. Efeknya, para Terlapor berusaha untuk saling menyesuaikan pemasaran dan mempengaruhi harga sesuai dengan pembahasan di asosiasi.

Pengaturan harga dapat diketahui melalui analisis yang dilakukan menggunakan *Benford Law*. Analisis tersebut menemukan banyak variasi pada digit angka dua dari angka satu sampai dengan sembilan. Misalnya harga normal menurut *Benford Law* seharusnya Rp 24.641,- , tetapi *feedloter* menerapkan Rp 25.641,-.

Terhadap kenaikan harga daging sapi pada 2013 dan 2015 ditemukan fakta bahwa hal tersebut diakibatkan perilaku pelaku usaha/para Terlapor yang melakukan tindakan mengatur pasokan sapi dengan membatasi penjualan sapi ke RPH. Alasan para Terlapor adalah tindakan itu untuk menjaga keberlangsungan persediaan. Keterbatasan pasokan tersebut kemudian menyebabkan kenaikan harga sapi, sehingga harga daging sapi juga ikut naik. Para Terlapor mengeluarkan argumentasi bahwa tindakan tersebut adalah karena penurunan kuota importasi sapi dari Pemerintah. Sebaliknya, ditemukan fakta bahwa stok sapi pada waktu itu seharusnya masih dapat memenuhi kebutuhan pasar

sampai beberapa bulan setelahnya. Untuk 2013, seharusnya stok sapi masih mencukupi sampai semester berikutnya, dan untuk 2015 pun, kebutuhan masih dapat tercukupi sampai dengan dua kuartal setelahnya. Berdasarkan fakta tersebut, terbukti bahwa seharusnya penurunan kuota impor tidak mempengaruhi stok sapi impor ketika itu.

Berdasarkan berbagai fakta tersebut, Majelis Komisi memutus para Terlapor seluruhnya terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 11 dan Pasal 19 huruf c UU No. 5 Tahun 1999. Besaran denda yang dikenakan kepada para Terlapor berbeda-beda dengan pertimbangan aspek keadilan dan kemampuan masing-masing untuk membayar, baik dalam konteks sosial dan ekonomi.

Pembahasan pada makalah ini akan difokuskan pada Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 yang menentukan: "Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian, dengan pelaku usaha saingannya, yang bermaksud mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat." Terkait pengertian perjanjian, Pasal 1 angka 7 UU No. 5 Tahun 1999 menentukan: "Perjanjian adalah suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikat diri terhadap satu atau lebih usaha lain dengan nama apapun, baik tertulis maupun tidak tertulis."

Pasal 1 angka 2 UU No. 5 Tahun 1999 menentukan: "Praktik monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum." Pasal 1 angka 6 menentukan: "Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha."

Berdasarkan ketentuan Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 tersebut di atas, diketahui bahwa pendekatan yang digunakan adalah *rule of reason*. Seperti dikemukakan Budi Kagramanto, bahwa pendekatan *rule of reason* menekankan kepada akibat negatif yang ditimbulkan (Budi Kagramanto, 2008). Pendekatan ini dapat digunakan untuk mengetahui apakah terdapat hambatan dalam perdagangan dan apakah hambatan itu mengganggu persaingan usaha (Budi Kagramanto, 2008). Prinsip tersebut dapat dilihat dari unsur terakhir pada Pasal 11, yaitu "yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat". Artinya Majelis Komisi harus memeriksa lebih jauh apakah perjanjian yang dibuat pelaku usaha, jika itu terbukti, dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Jika perjanjian yang ada ternyata tidak menimbulkan akibat yang demikian, maka

belum dapat dikatakan sebagai pelanggaran Pasal 11 tersebut.

Mengenai Pertimbangan Hukum/*Ratio Decidendi* Majelis Komisi dalam perkara *a quo*, terdapat beberapa poin utama yang akan dibahas, sesuai dengan pembagian dalam Pertimbangan Hukum Majelis Komisi. Pertama, tentang Pasar Bersangkutan. Pasal 1 angka 10 UU No. 5 Tahun 1999 menentukan: "Pasar bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut." Majelis Komisi dalam pertimbangannya menyatakan, berdasar ketentuan tersebut, pasar bersangkutan memiliki dua dimensi yang meliputi dimensi produk dan dimensi wilayah. Majelis Komisi berpendapat bahwa pasar produk dalam perkara *a quo* adalah sapi impor, dengan pasar geografisnya adalah pasar penjualan sapi impor di wilayah Jabodetabek. Poin konklusi tersebut didapat dari perbedaan kegunaan/fungsi sapi secara umum yang digolongkan atas sapi perah, sapi pedaging, dan sapi pekerja. Perbedaan fungsi tersebut sudah pasti mengakibatkan adanya pelakuan yang berbeda terhadap sapi sesuai fungsinya. Otomatis, karakteristik dari masing-masing daging sapi tersebut tidak akan sama. Demikian juga dalam konteks perbandingan sapi lokal dan sapi impor. Hal tersebut pun diakui oleh para Terlapor dalam pemeriksaan yang dilakukan. Pertimbangan Majelis pada bagian lain juga mengungkap fakta bahwa ternyata dalam kebijakan importasi sapi, pemerintah berusaha untuk terus mengurangi jumlah sapi yang diimpor. Hal tersebut disampaikan pada Pertimbangan Hukum poin ke enam, tentang Kebijakan Importasi Sapi. Impor sapi pada faktanya memang dikuasai Australia dan Pemerintah pada rezim sekarang ingin mereduksi fakta tersebut (Lani Pujiastuti, 2015).

Penulis sepaham bahwa ketergantungan yang demikian itu harus dikurangi. Namun, persoalannya adalah apakah ada solusi lain yang dapat diberikan untuk mengatasi selera masyarakat terhadap sapi impor. Seperti disampaikan para Terlapor dan dari fakta yang ada, bahwa kualitas sapi impor memang berbeda dengan sapi lokal. Penurunan kuota impor sapi oleh Pemerintah menurut hemat penulis justru akan membuka celah bagi penguasaan pasar oleh para pelaku usaha tertentu. Terlebih lagi jika tidak disertai dengan pedoman dan kriteria yang jelas terhadap mekanisme pelaksanaan impor sapi, khususnya terkait penentuan kuota impor sapi.

Misalnya seperti yang disampaikan dalam pertimbangan hukum Majelis poin ke 6 dan ke 7. Menurut Majelis, penetapan kuota oleh Pemerintah tidak semata-mata untuk tujuan bisnis. Melainkan juga untuk memenuhi kebutuhan sapi nasional. Oleh karena itu, tidak dilaksanakannya kuota yang didapat para Terlapor secara penuh dinilai Majelis,

mengganggu pasokan sapi. Terganggunya pasokan sangat mempengaruhi harga sapi dan para Terlapor pasti mendapatkan keuntungan. Para Terlapor sebenarnya sedang menerapkan prinsip yang sangat sederhana. Ketika terjadi kekurangan pasokan, pasti harga komoditas akan meningkat (Irawan, 2007).

Demikian fluktuatifnya harga produk pangan dikarenakan beberapa sifat dari komoditas pangan, yaitu keadaan biologi di lingkungan pertanian (seperti hama, penyakit, dan iklim), adanya *time lags* ketika keputusan dalam menggunakan input dan menjual output, keadaan pasar (khususnya struktur pasar), dan dampak dari institusi (seperti Badan Usaha Logistik/BULOG) (Anindita, 2008). Terkait struktur pasar, ada salah satu elemen utama yang relevan dan menarik untuk dibahas, yaitu pemusatan penjual dan pemusatan pembeli yang diukur melalui jumlah penjual dan pembeli (Johnny Ibrahim, 2007). Jumlah penjual dalam perkara *a quo* tampak cukup beragam. Namun, perlu diperhatikan lebih jauh mengingat terbukti adanya afiliasi di antara beberapa Terlapor. Kondisi yang demikian ini tentulah mempengaruhi struktur pasar, yang secara otomatis juga berdampak pada fluktuasi harga sapi impor. Masih berkaitan dengan struktur pasar, E. Thomas Sullivan yang dikutip Munir Fuady (2003) pernah menguraikan apa saja karakteristik dari pasar yang kompetitif, yaitu:

- a. Terdapat banyak penjual dan pembeli;
- b. Tidak satupun perusahaan sangat besar sehingga tindak tanduk dari hanya satu perusahaan tersebut dapat mempengaruhi harga di pasar;
- c. Produk di pasar cukup homogeny, di mana setiap produk sanggup menjadi substitusi bagi yang lain;
- d. Tidak terdapat penghalangan untuk memasuki pasar (*barrier to entry*);
- e. Kemampuan untuk meningkatkan produksi tidak ada rintangan;
- f. Produsen dan konsumen mempunyai informasi yang lengkap mengenai faktor-faktor yang relevan tentang pasar;
- g. Keputusan yang diambil oleh produsen dan konsumen bersifat individual dan tidak terkoordinasi antarsesama produsen maupun konsumen.

Berikutnya tentang kenaikan harga penjualan sapi impor. Kenaikan tersebut pada faktanya terjadi secara keseluruhan. Para Terlapor secara bersama-sama menaikkan harga penjualan sapi impor dan ternyata terbukti bahwa dinaikkannya harga oleh salah satu atau beberapa Terlapor, mempengaruhi Terlapor lain. Konsolidasi harga di antara para Terlapor ternyata dilakukan pada waktu Musyawarah Nasional (Munas) AFPINDO. Terlapor XVIII bahkan mengakui bahwa para Terlapor juga saling memantau harga satu sama lain. Jika ada yang menaikkan harga jual, maka Terlapor lainnya akan melakukan hal yang

sama. Secara bisnis, tindakan yang demikian itu memang merupakan hal yang jamak ditemui. Setiap pelaku bisnis tentu ingin memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya. Hanya saja dalam perkara *a quo*, terjadinya kenaikan harga tersebut tidak murni berdasarkan mekanisme pasar. Terlalu banyak kebetulan yang ada, dan berbagai kondisi yang terjadi tampak disebabkan karena campur tangan pihak tertentu.

Selain kesepakatan atas harga penjualan dan tidak dilaksanakannya kuota impor secara penuh, para Terlapor juga melakukan pengaturan penjualan. Sebagaimana dijelaskan dalam kronologi, para Terlapor membatasi jumlah peredaran sapi impor di pasaran yang langsung mengakibatkan kenaikan harga jual sapi impor. Para Terlapor beralasan tindakan tersebut dilakukan untuk menjaga kebutuhan akan sapi di bulan-bulan berikutnya. Padahal setelah ditelusuri, jumlah stok yang ada masih mencukupi sampai beberapa bulan kemudian. Itu pun masih belum ditambah dengan jumlah kuota impor sapi yang belum direalisasikan para Terlapor.

Ada dua kegagalan pada kondisi tersebut. Pertama, alasan yang diberikan para Terlapor bahwa pembatasan peredaran jumlah sapi impor dilakukan untuk menjaga kebutuhan menjadi tidak masuk akal karena stok yang ada masih dapat memenuhi kebutuhan beberapa bulan setelahnya. Kedua, andaikan semua sisa stok tersebut digunakan lebih awal, kekurangan masih dapat diatasi dengan merealisasikan sisa kuota impor yang belum dipenuhi.

Sejak awal para Terlapor pasti sudah mengetahui bahwa dengan membatasi peredaran sapi impor, akan terjadi kenaikan harga penjualan sapi impor. Para Terlapor juga pasti sudah mengetahui bahwa jika ada kenaikan harga penjualan sapi impor, pasti akan timbul eksekusi besar terhadap rantai distribusi. Seperti dikemukakan Majelis Komisi dalam pertimbangan hukum poin 11.7.2, bahwa ditemukan saling ketergantungan dalam rangkaian distribusi sapi antara *feedloter* dengan RPH dan pedagang sapi. Manakala peredaran sapi impor dibatasi yang berdampak pada naiknya harga jual, pasti para Terlapor juga dapat memprediksi ada akibat terhadap RPH dan pedagang sapi.

Bahwa unsur lain yang juga sangat penting dalam Pasal 11 UU Nomor 5 Tahun 1999 adalah unsur perjanjian. Para Terlapor berulang kali membantah argumentasi yang ada bahwa mereka melakukan perjanjian. Memang benar seperti dikemukakan dalam Pertimbangan Hukum Majelis poin ke 4, bahwa berdasarkan penafsiran historis, UU Nomor 5 Tahun 1999 memang tidak membatasi perjanjian yang dimaksud adalah yang bersifat tertulis saja, termasuk juga di dalamnya adalah yang tidak tertulis. Perjanjian yang dimaksud di sini perlu dipertegas adalah perjanjian dalam konteks hukum perdata, mengingat

persaingan tidak sehat yang dilakukan pasti berada pada lapangan bisnis. Pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) mengatur: "Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih." Pasal 1320 KUH Perdata mengatur: "Untuk sahnya suatu perjanjian diperlukan empat syarat:

1. sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
2. kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
3. suatu hal tertentu;
4. suatu sebab yang halal."

Berdasar kedua pasal yang menjadi landasan dari perjanjian tersebut, tidak ada satupun syarat yang diberikan bahwa suatu perjanjian harus diwujudkan secara tertulis. Artinya manakala ada perbuatan untuk mengikatkan diri di antara lebih dari satu orang, maka sudah dapat dikatakan ada perjanjian.

#### **Analisis Rekomendasi Majelis Komisi terhadap Pemerintah dalam Putusan Perkara Nomor 10/KPPU-I/2015**

Majelis Komisi merekomendasikan tiga hal kepada Komisi untuk memberikan saran pertimbangan kepada:

- 17.1.1 Kementerian Pertanian Republik Indonesia untuk membuat kebijakan yang konsisten guna merealisasikan program swasembada sapi dengan melakukan pemberdayaan yang dimulai dari pembibitan, pembinaan petani mengenai peningkatan produktivitas sapi lokal
- 17.1.2. Kementerian Perdagangan Republik Indonesia untuk menetapkan kebijakan pemberian persetujuan kuota sapi impor dalam jangka waktu 1 (satu) tahun kepada importir;
- 17.1.3. Kementerian Perdagangan untuk memperhatikan adanya hubungan afiliasi diantara para importir dalam pemberian persetujuan kuota sapi impor untuk menghindari terjadinya persaingan usaha tidak sehat.

Penulis sangat setuju atas ketiga rekomendasi tersebut. Pertama, impor Indonesia atas sapi impor bukan baru dilakukan satu atau dua tahun terakhir. Sudah bertahun-tahun Indonesia melakukannya. Upaya untuk mengurangi impor mungkin memang ada, tapi faktanya dari putusan perkara *a quo* diketahui bahwa memang sulit untuk melepaskan ketergantungan Indonesia terhadap sapi impor. Karakteristik dan kualitas daging yang berbeda membuat ketergantungan itu sulit dilepaskan.

Seharusnya ada upaya konkret yang terlebih dahulu dilakukan Pemerintah dalam rangka meningkatkan kualitas sapi lokal ataupun upaya-upaya lain sebagai cara mengatasi ketergantungan Indonesia terhadap sapi dari negara lain. Setelah ada solusi dan konsumsi masyarakat atas sapi impor dapat diatasi, barulah kemudian kuota dapat

diturunkan secara bertahap. Dengan hanya sekedar menurunkan kuota impor sapi, tidak akan menyelesaikan akar persoalan yang sebenarnya. Konsumen dan produsen akan lebih pandai untuk mengatasi persoalan tersebut yang bisa saja menimbulkan masalah di kemudian hari.

Terkait pemberian dan realisasi kuota sapi impor, Pemerintah seharusnya lebih berhati-hati dalam mengambil keputusan. Pengambilan keputusan harus dilakukan dengan mempertimbangkan segala aspek dan kemungkinan yang ada. Tidak bisa jika Pemerintah hanya melepaskannya kepada mekanisme pasar atau kebijakan organisasi tertentu. Selain itu, Pemerintah juga harus memberikan pedoman yang jelas kepada importir dalam melaksanakan kegiatan impor. Pedoman tersebut tentunya untuk mencegah terjadinya persaingan usaha tidak sehat dalam praktik perdagangan.

Rawls pernah berpendapat bahwa sistem pasar bebas tidak adil dalam kaitan dengan distribusi ekonomi (Johnny Ibrahim, 2007). Menurut Rawls, perlu ada pengaturan atas proses sosial dan ekonomi dalam lingkungan pranata politik dan hukum yang sesuai. Hal ini sebenarnya sesuai dengan nilai-nilai dasar yang menjadi pedoman hidup berbangsa dan bernegara. Sila kelima dari Pancasila sendiri tegas menyebut keadilan sosial. Demikian pula dengan yang termaktub dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI 1945, bahwa salah satu tujuan Negara adalah memajukan kesejahteraan umum. Berdasarkan itu semua, tidak bisa diingkari jika Indonesia bukan *Nachtwachter Staat* (Negara Penjaga Malam) seperti gagasan yang telah lalu. Indonesia adalah *welfare state* yang seharusnya tidak membiarkan ada disparitas yang tajam di antara golongan masyarakat mampu dan tidak mampu. Seharusnya juga, gagasan-gagasan tersebut dapat diejawantahkan dalam peraturan perundang-undangan dan berbagai kebijakan yang diterbitkan maupun dilakukan Pemerintah.

Namun demikian, seperti yang tampak dalam perkara *a quo*. Pemerintah masih belum konsisten dan serius untuk mengurangi situasi dan kondisi persaingan yang tidak sehat. Afiliasi-afiliasi yang kasat mata itu menjadi salah satu bukti belum adanya struktur pasar persaingan yang sempurna. Akibatnya, fluktuasi harga komoditas pangan di Indonesia menjadi sulit dikontrol oleh Pemerintah.

Selain atas pelaku usaha, Pemerintah juga seharusnya mampu turut aktif dalam mengawasi asosiasi-asosiasi yang ada di antara para pengusaha. Asosiasi dagang seringkali hanya merupakan kedok, atau disebut sebagai asosiasi dagang yang pura-pura (Lubis et. al., 2017). Asosiasi yang demikian sering dimanfaatkan untuk bertukar informasi tentang harga, pasar, atau hal-hal yang berkaitan dengan produksi. Alasan yang diberikan sebagai tameng adalah studi pengembangan

industri, pengumpulan dan penyebaran data pasar, advokasi atau interaksi dengan pemerintah, dan memajukan persaingan.

Hal yang sama pun terjadi dalam perkara *a quo* seperti dapat dibaca pada bagian kronologi. Asosiasi ternyata digunakan sebagai wadah persekongkolan di antara para Terlapor dalam melakukan kesepakatan harga secara tidak langsung dan upaya-upaya lain yang bertujuan meningkatkan keuntungan pribadi, tetapi melahirkan persaingan usaha tidak sehat.

#### 4. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan tersebut sebelumnya, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

- a. Pertimbangan Hukum/*Ratio Decidendi* dari Majelis Komisi atas Perkara Nomor 10/KPPU-I/2015 sudah tepat. Para Terlapor memang telah terbukti melanggar Pasal 11 UU Nomor 5 Tahun 1999. Pelanggaran tersebut dapat dilihat dari situasi dan kondisi yang terjadi. Para Terlapor memulainya dengan tidak merealisasikan kuota impor yang didapatkan secara penuh. Tahap berikutnya, dari stok yang ada pun tidak dipasarkan seluruhnya, sehingga pasokan di pasaran pun tergolong rendah dan para Terlapor memiliki alasan yang cukup masuk akal untuk menaikkan harga. Kenaikan harga tersebut akhirnya berakibat pada mogoknya Rumah Potong Hewan. Kondisi ini jelas merugikan konsumen karena harga yang harus dibayarkan berada di atas harga yang seharusnya, sampai kemudian konsumen tidak bisa memperoleh komoditas yang diinginkan.
- b. Rekomendasi yang diberikan Majelis Komisi untuk kemudian diteruskan kepada Pemerintah sudah sangat tepat. Setidaknya memang dua titik utama yang harus diperbaiki adalah dalam hal peningkatan kualitas sapi dalam negeri atau dengan mempersiapkan pilihan alternatif bagi konsumen selain dengan sapi impor. Kedua, terkait siapa saja yang berhak memperoleh kuota impor. Seharusnya ada pencarian informasi yang detail dan akurat terhadap para pelaku usaha, sehingga dapat diketahui ada tidaknya afiliasi di antara para pelaku usaha. Seharusnya juga ada komitmen yang kuat dari Pemerintah untuk mereduksi hal-hal yang demikian.

Saran yang perlu menjadi perhatian adalah sebagai berikut:

- a. Penegakan sanksi terhadap para Terlapor harus dilaksanakan secara konsisten dan serius. Jika putusan sudah berkekuatan hukum tetap/*inkracht*, maka KPPU harus berani untuk menegakkan putusan yang telah dijatuhkan terhadap para Terlapor.
- b. Pemerintah melalui Kementerian Pertanian dan Kementerian Perdagangan harus melaksanakan perbaikan secara total terhadap sistem impor

sapi yang selama ini berlangsung. Pertama, Kementerian Pertanian harus mempersiapkan pilihan-pilihan alternatif dibandingkan sekedar sapi impor dan memaksa masyarakat mengonsumsi sapi lokal dengan kualitas yang ada sekarang. Harus ada peningkatan kualitas di samping kuantitas. Kedua, Kementerian Perdagangan harus memiliki kebijakan dan pedoman yang jelas dalam implementasi impor sapi. Ada tidaknya afiliasi dan rekam jejak harus menjadi bahan pertimbangan dalam memberikan kuota impor sapi kepada para pelaku usaha. Demikian juga terkait realisasi kuota impor. Seharusnya Kementerian Perdagangan bisa lebih tegas dalam mendorong realisasi impor sapi oleh para importir. Tidak direalisasikannya impor oleh para importir yang telah memiliki kuota impor sama saja dengan menutup peluang didapatkannya kuota impor oleh para pelaku usaha lain, sehingga seharusnya ada lebih banyak lagi pelaku usaha yang bisa memperoleh kuota impor. Kondisi yang terjadi sekarang justru menunjukkan adanya penguasaan kuota impor oleh pihak-pihak tertentu. Eksklusivitas seperti ini tentu bukan hal yang baik dalam persaingan usaha. Sungguh sangat mengecewakan jika ternyata instansi pemerintah justru mempertontonkan etalase persaingan usaha yang tidak sehat.

## 5. DAFTAR PUSTAKA

- Anindita, R., Pendekatan Ekonomi untuk Analisis Harga, Kencana, Jakarta, 2008.
- Fuady, Munir, Hukum Anti Monopoli: Menyongsong Era Persaingan Sehat, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003.
- Ibrahim, Johnny, Hukum Persaingan Usaha: Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia, Bayumedia Publishing, Malang, 2007.
- Irawan, B., Fluktuasi Harga dan Transmisi Harga serta Margin Pemasaran Sayuran Buah, Jurnal, Vol. V, No. 4, 2007.
- Kagramanto, L. Budi, Mengenal Hukum Persaingan Usaha Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999, Laros, Surabaya, 2008.
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, Pemerintah Terus Dorong Pembangunan Infrastruktur Fisik dan Nonfisik, 2017, <https://www.ekon.go.id/berita/view/pemerintah-terus-dorong.3548.html> (diakses pada 25 November 2018).
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, Kemudahan Berusaha Indonesia (EODB 2018) Naik 19 Tingkat ke Peringkat 72, 2018, <https://ekon.go.id/videos/watch/kemudahan-berusaha-indonesia.28.html> (diakses pada 25 November 2018).
- Lubis, Andi Fahmi, et. al., Buku Teks Hukum Persaingan Usaha, KPPU, Jakarta, 2017.
- Pujiastuti, Lani, Batas Impor Sapi, RI Tak Mau Bergantung dari Australia, 2015, <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-2981985/batasi-impor-sapi-ri-tak-mau-bergantung-dari-australia> (Diakses pada 12 Desember 2018).
- Purnomo, Aditia, BPPC, Monopoli Gaya Orde Baru, 2017, <https://komunitaskretek.or.id/opini/2017/08/bppc-monopoli-gaya-orde-baru/> (diakses pada 25 November 2018).